

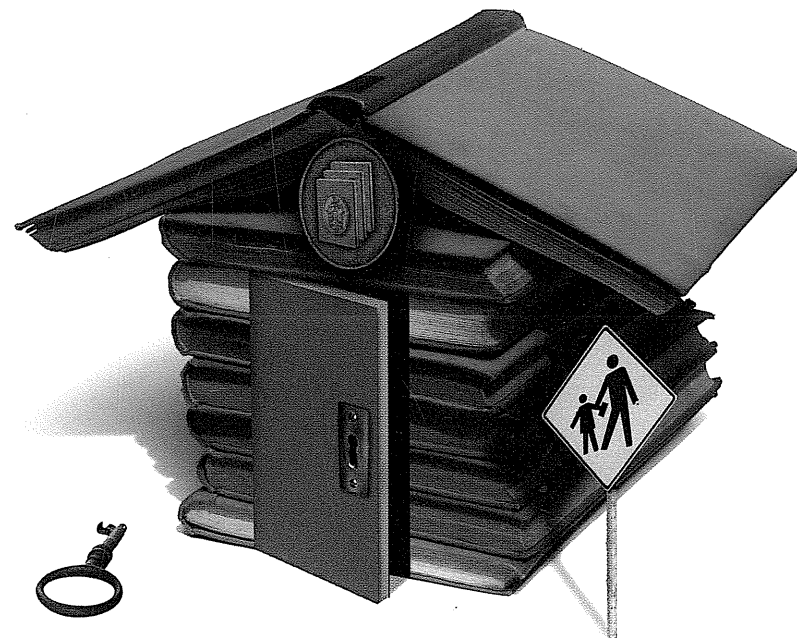
**P**ENSAR EN LO PÚBLICO revisa los problemas presentes en el sistema educativo y en los procesos de toma de decisiones. Para ello, analiza algunas de las problemáticas actuales en las escuelas, en la relación entre el Estado y la educación, y en las articulaciones entre los poderes ejecutivos y legislativos en el momento de definir las políticas públicas en el área.

Desde perspectivas complementarias y, en ocasiones, desde posiciones distintas, los autores proponen ejes para el análisis, temas para discutir, cuestiones sin resolver, problemas presentes en los procesos de definición de la cosa pública en el ámbito educativo y, además, sugieren posibles ideas y caminos para seguir.

Un libro para reflexionar sobre el lugar de la política pública en la educación y sobre las relaciones de la escuela con la sociedad.

# Pensar en lo público

## Notas sobre la educación y el Estado



**Roxana Perazza**

(compiladora)

Daniel Schugurensky • Silvia Senén González  
Guillermina Tiramonti

- LEWKOWICZ, Ignacio (2004): *Pensar sin estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires: Paidós.
- MELILLO, Fernando (2007): «Una oportunidad histórica», en *Umbrales de América del Sur*. Buenos Aires: CEPES.
- NEIRA GÓMEZ, Isabel y Marta PORTELA MASEDA (2004): «Educación, cooperación y desarrollo: La situación latinoamericana a comienzos del siglo XXI», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 12, núm. 15, abril.
- PAGANO, Ana y Florencia FINNEGAN (2006): *El derecho a la educación en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- POPKEWITZ, Thomas (1994): *Sociología de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- SITEAL (2007): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. Tabla 19. Sistema de información de tendencias educativas en América Latina [en línea]. ([www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org)) (Selección).
- TERIGI, Flavia (2005): «Collected papers: Sobre las decisiones en el gobierno de la educación», en Graciela FRIGERIO y Gabriela DIKER (comps.): *Educación. Ese acto político*. Buenos Aires: Del estante editorial.
- (2006): «Las otras primarias y el problema de la enseñanza», en Flavia TERIGI (comp.): *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- VILAS, Carlos (2005): «¿Estado víctima o Estado promotor?», en Carlos VILAS y otros: *Estado y política en la Argentina actual*. Universidad Nacional de General Sarmiento: Prometeo libros.
- WALDMANN, Peter (2003): *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- WHITTY, Geoff (2000): *Teoría social y política educativa. Ensayos de sociología y política de la educación*. Valencia: Ediciones Pomares-Corredor.
- ZEMELMAN, Hugo (2003): «Hacia una estrategia de análisis coyuntural», en José SEOANE (comp.): *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

### 3. Política, leyes y educación

Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica

Silvia Novick de Senén González

#### Encuadre para el análisis<sup>1</sup>: incertidumbre y potencial explicativo

Es un lugar común pero necesario advertir de qué manera los sociólogos enfrentamos la rápida obsolescencia y la precariedad del instrumental conceptual en nuestro intento de introducir orden en el caos de los datos de la realidad y hacerla comprensible. Tiramonti señala que «construcciones teóricas de enorme impacto en el desarrollo de las Ciencias Sociales parecieran haberse transformado en un articulado conceptual con escasa potencialidad explicativa» (2003: 1). De allí que cualquier acercamiento interpretativo de la realidad educativa y su relación con las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas en que se desenvuelve la sociedad debe considerar «la precariedad conceptual en la que se apoya». No obstante esta pretensión, es bueno recordar que siempre, se diga lo que se diga, se lo hace desde una posición en el campo social y en el campo científico.

En relación con la educación, ¿cuál es el concepto de *educación pública* vigente? En este sentido, el discurso actual considera la educación como «un bien público y un derecho personal y social»<sup>2</sup>, desde un encuadre técnico y académico, para contribuir a entender la política educativa.

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración, los aportes y los comentarios de la Mgtr. Alicia Olmos y de la Mgtr. Isabel Vilella.

<sup>2</sup> Ley de Educación Nacional 26206, Artículo 2.º. «La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado».

### Crisis de las relaciones Estado-sociedad y ejes de las políticas educativas

¿Cómo se han transformado las políticas educativas en la Argentina y hacia dónde se proyectan al entrar en el siglo XXI? Hay un punto previo para considerar, que se refiere al impacto de la crisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La declinación del Estado de bienestar y la crisis del Estado-nación son «dos caras de un mismo proceso, donde el Estado no puede más asumir sus funciones socioeconómicas mientras que se encuentra marginalizado en el contexto de la mundialización del capital» (Bourguignon, 2002: 3). Las consecuencias de este choque dieron lugar a la emergencia de una crisis social y económica sin parangón en la Argentina del siglo XXI. El panorama que se instaló en el país fue preocupante y se lo presenta «como uno de los casos de 'empobrecimiento social' más acelerados ocurridos en el mundo» (ibídem). Además, otra de las características de la crisis ocurrida es que: «[...] es total porque abarca las dimensiones de lo social, lo político, lo cultural (entendido como los valores, la identidad) y abraza todas las esferas de la sociedad, afectando la cotidianeidad de los sujetos» (Miranda y Senén González, 2003: 18).

Un efecto de este proceso ha sido el deslizamiento de las políticas sociales hacia propuestas con eje en la educación. «En los años noventa se comprueba la aparición de fuertes procesos de pobreza y exclusión, que no encuentran respuesta en el sistema productivo ni en el mercado de trabajo, tal como funcionan actualmente» (Frenkel, 2000: 2).

Por ejemplo, frente al flagelo de la desocupación, se propone como solución:

[...] la provisión de más capacitación, la adquisición de nuevas competencias, el manejo de tecnologías informáticas y comunicacionales. [De esta manera] el problema de dar respuestas sociales a la crisis se resolvería por un deslizamiento desde la política social «clásica» (empleo, seguridad social, vivienda) hacia el sector de la educación. Es decir, más educación de nuevo cuño, en forma masiva (Senén González, 2000a: 68).

Avanzado ya el nuevo siglo, y pese a los signos renovados de las macropolíticas, el camino que atraviesa la educación se vuelve cada vez más declamatorio. Las políticas educativas parecieran ocupar el lugar

que ha dejado vacante el Estado en otras áreas. Esto trae varios problemas. Por un lado, un nivel de demandas a la institución escolar y al sistema educativo en su conjunto por demás exagerado e imposible de satisfacer en su totalidad. Esta situación genera altos niveles de insatisfacción ante instituciones que no pueden dar respuesta a todo (Terigi, 2005) y, por otro lado, deja en claro el lugar de la vacancia institucional producto de las políticas públicas llevadas a cabo durante las últimas décadas en América Latina.

¿Es el tiempo que transitamos el del posneoliberalismo? Podemos, entonces, preguntarnos qué abarca ese término y qué fenómenos explica. Y a partir de eso, podemos dar cuenta del sentido que aparece en esta sucesión temporal entre un modelo de política, que penetró hondo en los países de la región y presidió las políticas de los años noventa, y las expresiones que surgieron posteriormente.

Ruth Felder afirma que «es erróneo entender el neoliberalismo como la mera ausencia de intervención estatal y ampliación del mercado y del mismo modo es erróneo entender el *posneoliberalismo* como la recuperación de esta intervención» (2007: 4). Esto se debe a que se trata de formulaciones más complejas. Aclara, en cambio, que:

[...] la pregunta acerca de los alcances y límites de la acción de gobiernos progresistas en América Latina no tienen una respuesta simple, porque no basta con identificar las políticas que se apartan de los postulados de la economía neoclásica ni de observar el mayor o menor activismo estatal (ibídem).

### Las políticas de los años noventa y su transformación en el siglo XXI

De qué manera podemos determinar, entonces, las diferencias entre las políticas de la década de 1990 y aquellas que aparecen al inicio del siglo XXI. En los años noventa, según afirma Juan Carlos Torre, un prestigioso politólogo, las decisiones:

[...] expresaron más a una política de emergencia que a una política de reforma; esto es, sus objetivos estuvieron determinados más por los problemas apremiantes de la hora que por el diseño escogido de un nuevo papel para el Estado (Torre: 1999).

La misma fuente afirma que, en esa dirección, la crisis fiscal que vivió la Argentina «tuvo un impacto devastador desde un punto de vista intelectual pues premió las ideas simples y los métodos drásticos» que condujeron, casi sin oposición, «a una retirada desordenada del Estado». No es menos importante señalar que «los efectos distributivos de ese proceso fueron marcadamente desiguales porque las autoridades usaron su poder de decisión en la marcha hacia el mercado para ganarse apoyos y proteger clientelas» (ibídem), factores que aún predominan en muchos contextos.

Una respuesta desde la investigación afirma que:

[...] aunque no se avanzó en la reversión de las reformas estructurales de los noventa, la situación política cambió sustancialmente. Luego de un pico de conflicto social, la movilización se fue retrayendo y se multiplicó la fragmentación de los movimientos sociales (Felder, 2007: 57).

El Gobierno instalado en mayo de 2003 fue superando la desconfianza inicial de la ciudadanía y fue ganando consenso. Un rasgo distintivo de la gestión nacional fue el reconocimiento de la dimensión política de las políticas públicas. Ello se mostró en la recreación de la capacidad de intervención estatal y, también, en el restablecimiento de las condiciones de gobernabilidad.

### La repolitización de las políticas educativas

El nuevo milenio, a diferencia de lo ocurrido en la década de 1990, asiste a una *repolitización de las políticas públicas*. Esto se verifica en los discursos públicos educativos, que retoman un lugar que había quedado vacante en los años noventa. Podría decirse que empezó a pensarse acerca del sentido del sistema educativo, pero no desde lo técnico, sino desde el reconocimiento de su naturaleza política. Se desplazó así la impronta técnica como garantía de eficacia y la despolitización como garante de la eficiencia, que sustentaban las políticas anteriormente.

Asimismo, resulta relevante que las políticas no se plantean como las *únicas posibles*, sino que se insiste en el enfrentamiento con los *ganadores* de los años noventa, más allá de que después las acciones realmente afecten los intereses de estos sectores. El análisis de la *dirección* y del

*impacto de los cambios* está limitado por la precariedad de los marcos explicativos, que se mencionó antes.

En el campo de la educación, asistimos a una reasunción de las obligaciones del Estado, como indica la sanción de un conjunto de leyes en sólo tres años, que se verán en las próximas páginas. Este *paquete* de normas, ¿es el resultado de diferentes presiones y de intervenciones fragmentadas? ¿Se trata, a la vez, de una muestra y una consecuencia, de la recuperación del «poder estatal en educación»? ¿Consiste en un nuevo discurso que recupera la iniciativa y la intervención del Estado?

Con la precariedad de un marco conceptual en construcción, afirmamos que *la recuperación del sentido político del discurso educativo respondió a las urgencias para abordar la complejidad del contexto sociopolítico, en términos de necesidades postergadas y de satisfacción de demandas de actores sociales*.

Entonces podemos preguntarnos cuáles son esas necesidades postergadas y qué actores sociales plantean demandas sin obtener respuestas. El análisis posterior nos aportará ejemplos del abordaje realizado por cada una de las leyes aprobadas entre 2002 y 2007.

También surgen otros interrogantes: ¿están listos los actores políticos?, ¿son estas las circunstancias para encarar el largo camino de políticas educativas que exigen generar consensos, establecer responsabilidades, realizar análisis técnicos y políticos de viabilidad? La puesta en marcha de la Ley Federal de Educación, en los años noventa, que contó con abundantes recursos técnicos y financieros, no produjo por sí sola cambios en el sistema. Entonces cabe preguntarse quiénes son los actores y las tramas societarias que están convencidos de las bondades de estas leyes y decididos a realizar los cambios necesarios.

### Las políticas educativas como trayectorias dinámicas: macro y micropolíticas

Para elaborar un encuadre de análisis, siguiendo a Stephen Ball (1997), entendemos el estudio de las políticas educativas como trayectorias dinámicas. Los actores con sus intereses y sus tácticas, su representación social, son protagonistas clave, se renuevan y se transforman, se revisan y se redefinen en tiempos cambiantes. El *Estado* y el *mercado* actúan como contexto para que los actores avancen o retrocedan, resistan o se replieguen. El Estado ya no es *lo que era*, dado que está

atravesado por demandas colectivas, escalas inauditas de pobreza y exclusión, y por generaciones enteras que sobreviven en condiciones de clientelas electorales y programas asistencialistas. El mercado ha dejado de ser el «asignador eficiente» de recursos para entrar en «conos de sospecha» por promover la corrupción y sostener las asimetrías sociales a fin de ampliar sus beneficios.

En este trabajo, pretendemos abordar el análisis de la política educativa y las propuestas de cambio como textos y como discursos, de acuerdo con el dispositivo analítico de Stephen Ball. En este caso, los textos serán la etapa final de propuestas para formular una ley; y los discursos, las políticas ya formuladas, que si bien no producen las prácticas, crean las circunstancias para que ellas se realicen, en concordancia o en conflicto con el contexto.

Stephen Ball señala que es crucial reconocer que los textos en los que se formulan las políticas mismas —y esto incluye especialmente las leyes— no son siempre claros ni completos. En este caso, la propuesta de ley será el «resultado de compromisos y negociaciones en varias etapas de su gestación», (Ball, óp. cit.: 16). Esto se comprueba en diversas circunstancias, por ejemplo, cuando algunos grupos influyentes empujan la idea inicial, en el proceso previo a la formulación legislativa y en el devenir del proceso parlamentario. Un momento de negociación es la elaboración de las instancias reglamentarias, que regulan la aplicación del texto normativo. Otro terreno fértil de compromisos se encuentra en las políticas y las micropolíticas de articulación de grupos de interés.

Las micropolíticas adquieren fuerte significado, no sólo como articuladoras de voluntades y de expresiones de los conflictos, sino en relación con las configuraciones institucionales postcrisis (Duschatzky, 2007). Ampliando nuestro campo conceptual, nos referimos a las particulares situaciones que atraviesan las escuelas, los alumnos y los docentes en contextos de pobreza, de exclusión y de violencia que resultan en nuevas estrategias para potenciar recursos y ampliar los márgenes de gobernabilidad dentro de las instituciones.

La Argentina presenta un escenario donde la macropolítica define la educación, desde la organización nacional en 1853, como una responsabilidad conjunta del Gobierno central y de las jurisdicciones, y un campo propicio para los conflictos ideológicos y la puja por los recursos.

Los resultados obtenidos a partir de las reformas de la década de 1990 están cuestionados, se consideran socialmente insatisfactorios y conforman un campo de protestas y de reclamos que derivan en conflictos sindicales y se expresan en el descontento de los padres y tutores.

Sin embargo, son escasos los estudios evaluadores de la aplicación de la Ley Federal de Educación (LFE) en su conjunto. Esto se deba, quizás, a que había ópticas encontradas entre los propios ejecutores políticos y entre ellos y los académicos. Hay algunos documentos oficiales que revisan un conjunto de programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT)<sup>3</sup>. El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPECC)<sup>4</sup> realizó un estudio descriptivo de la gestión de la LFE en las provincias, que constituye la recopilación más completa y detallada al respecto. Hubo un interesante aporte de estudios cualitativos<sup>5</sup> focalizados en los cambios sobre el comportamiento de los jóvenes y el sufrimiento institucional de los docentes<sup>6</sup>.

El sistema educativo formal es una enorme organización de una gran complejidad y heterogeneidad. En 2005, el total de alumnos del sistema ascendía a 9.890.037, un poco más del 25% (25,35%) de la población argentina total. En relación con la coexistencia de un sistema gobernado por el Estado y otro gestionado por el sector privado,

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, GLUZ, Nora, Liliana CALDERÓN, Daniel GALARZA, Dora GONZÁLEZ, Sonia HIRSCHBERG (2000): *El trabajo docente en el Tercer Ciclo*. Informes de investigación núm. 4, Unidad de Investigaciones Educativas. Buenos Aires: Ministerio de Educación; AA. VV. (2000): *Investigaciones sobre el Tercer Ciclo*, Informes de investigación núm. 5, Unidad de Investigaciones Educativas. Buenos Aires: Ministerio de Educación; SERRA, Juan Carlos (2000): *La política de capacitación docente en Argentina*. Informes de Investigación núm. 8, Unidad de Investigaciones Educativas. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

<sup>4</sup> CICIONI, Alberto y Axel RIVAS (dir.) (2002): *Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPECC.

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, DUSCHATZKY Silvia y Cristina COREA (2002): *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós; DUSCHATZKY, Silvia y Alejandra BIRGIN (comps.) (2001): *¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia*. Buenos Aires: FLACSO-Manantial; DUSCHATZKY, Silvia (comp.) (2000): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós; ZOPPI, Ana María y otros (2006): *Al cabo de los noventa. Las innovaciones curriculares autónomas en la provincia de Jujuy*. San Salvador de Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy.

<sup>6</sup> FELDSEBER, Myriam y Analía IVANIER (2003): «La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente», *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 18, Volumen VIII. mayo-agosto.

según datos de 2005, la matrícula se divide en un 76% en el sector público y un 24% en el privado, población distribuida del siguiente modo: Nivel Inicial: 1.324.529; Primaria/EGB 1, 2 y 3: 6.510.382; Media/Polimodal: 1.545.992; Superior no universitaria: 509.134. El número de docentes (825.250) está asignado de la siguiente manera: sector público: 70,8%; sector privado: 22,2%; ambos sectores: 7%<sup>7</sup>.

Estas cifras generales muestran grandes disparidades en su interior, que resultan en la fragmentación de los conocimientos que reciben los alumnos en función de la realidad social y regional. Inés Dussel señala que «esta desigualdad no debe pensarse como expresión de un mapa estático, como un dato del paisaje (el norte es pobre, el sur es rico) sino como la combinación de factores físicos, económicos, políticos y sociales» (2005: 96).

### La ley, ¿ilusión o verdad?

Hemos mencionado como rasgo del último lustro dos fenómenos que consideramos característicos:

- el deslizamiento de las políticas sociales hacia programas educativos, y
- la recuperación del sentido político del discurso educativo.

Respecto del primer punto, surgen evidencias acerca de cómo la educación y las políticas educativas funcionan como «bloques de contención» a la desprotección de los ciudadanos en los márgenes del modelo económico.

En relación con el segundo punto, esta reasunción de las obligaciones del Estado se muestra a través de la sanción por parte del Congreso de la Nación, entre 2004 y 2006, de varias leyes que regulan aspectos centrales de la organización y del funcionamiento de la educación argentina. El reconocimiento de la educación como *derecho social*, promovido desde el Gobierno nacional<sup>8</sup>, reinstala el tema para el futuro.

Cabe preguntarse en qué medida es realista pensar que una ley se transforma en una política. En ese sentido, elaborar y sancionar una

<sup>7</sup> Los datos fueron extraídos de la página de Internet del Ministerio de Educación de la Nación: [www.me.gov.ar/monitor/nro10/censo.htm](http://www.me.gov.ar/monitor/nro10/censo.htm).

<sup>8</sup> Véase CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. Presidencia de la Nación (2006): *Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Documento para el Debate. Buenos Aires: CFCE.

ley, ¿supone transformarla en política? Es necesario pensar cuál es la medida de ese cambio y, en esa dirección, qué sucedió con la Ley Federal de Educación sancionada en 1993. En nuestra opinión:

[...] una vez realizada la devolución de servicios educativos nacionales secundarios, técnicos y de formación docente a las jurisdicciones (1991-1993), el organismo *se adaptó rápidamente al nuevo instrumento de regulación*: la Ley Federal de Educación, que le asignaba nuevas funciones y responsabilidades. Con una planta reducida, y eliminadas las partidas presupuestarias y la operatoria correspondiente a los servicios de gestión de establecimientos, la decisión se concentró en *armar un organismo con capacidad de generar propuestas y con fortaleza técnica para acompañar a las jurisdicciones en el tránsito a la política de transformación educativa* (Senén González, 2000b: 117-118).

En este caso, la Ley operó como política; y el rediseño organizativo y operativo del Ministerio de la Nación se hizo siguiendo las nuevas funciones incorporadas al texto de la Ley 24195, que aún conserva.

No se trató de cambios automáticos, sino de marcos regulatorios que guiaron el desempeño de los actores sociales y políticos, y la reingeniería de las instituciones.

El impacto de las leyes sobre los actores sociales y las instituciones es tema de debate. Naishtat (2005) trata sobre la «reificación de las leyes», es decir, su transformación en una cosa u objeto, que va más allá de las ilusiones y las expectativas sociales, y permanece en el tiempo, hasta afectar a la «matriz de comportamientos sociales y políticos». Considerando el caso de la Ley de Convertibilidad y su incidencia sobre la gobernanza y gobernabilidad de la Argentina en los últimos años, el autor muestra cómo su vigencia provocó:

[...] inercia y «congelamiento» en el desempeño de los cuadros dirigentes, arrastrando también al conjunto social. ¿Por qué esta ley y esta política se transformaron en una jaula para el gobierno nacional, impidiendo cualquier desempeño autónomo? Porque tomó vida el supuesto de que un cambio quebraría la gobernabilidad de la sociedad y sobrevendría el caos. Así, la ley

se corporizó, se transformó en «ley de hierro», en axioma indiscutible. La ilusión reemplazó a la verdad (2005: 422).

Asimismo, ¿qué sucedió en la Argentina con la Ley Federal de Educación? Durante el debate previo a la sanción de la Ley de Educación Nacional 26206, a mediados de 2006, todo lo malo que había ocurrido se refería a ella. Ya no había ardorosos defensores, nada era rescatable. Sin embargo, hasta que comenzó el tratamiento en el Congreso, se mantuvo la incógnita pública respecto de si la LFE sería derogada y reemplazada por otra o si, simplemente, sería reformada en su texto. Esta duda recién se develó cuando el Poder Ejecutivo Nacional presentó el proyecto en el Congreso. Entonces podemos preguntarnos: cuando se deroga, ¿reafirma la ilusión de la opinión pública y se lleva todo lo malo que implicó durante su vigencia?

## El nombre de la ley

### El camino de la *Ley Federal* a la *Ley Nacional*

A fin de poner en la agenda política el tema de una nueva ley educativa, el Poder Ejecutivo Nacional convocó a una «consulta» abierta en un proceso donde se avizoraba que, sin duda, sería una ley con muchas palabras en mayúscula. Es que la Ley Nacional tiene un fuerte contenido «nacionalista», en el sentido de reforzar lo nacional, no explicitado en el texto de la Ley 24195. *Nacional* es un término que no actualiza representaciones opuestas. La *nacionalidad* se vincula más con la identidad, con la textura social de pertenencia, sin discusiones político-partidarias. De esta manera, un Estado nacional, como garante de la justicia social, vela por la calidad educativa de todos los establecimientos del país y atiende las principales carencias con mayores recursos.

La LFE, en cambio, fue el *paso posterior* a la transferencia de los servicios de la educación secundaria, la técnica y de la formación docente, a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este traspaso fue una iniciativa del Gobierno nacional, que tuvo amplias repercusiones e impactos en las jurisdicciones<sup>9</sup>. Kisilevsky señala la

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, SENÉN GONZÁLEZ, Silvia (2000): «Ajuste y reforma educativa: Dos lógicas en Pugna», en Thomas FLEMING y Silvia SENÉN GONZÁLEZ (comps.): *Reformas educativas en Argentina y Canadá. Trama social, gestión y agentes de cambio*. Buenos Aires: Biblioteca Norte/Sur-Embajada de Canadá.

extrañeza de que la decisión de transferir no hubiera podido enmarcarse en una ley general del sistema educativo.

Primero se transfirió y luego se establecieron las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno de la educación: la nación, las provincias y los municipios. En este sentido, la ley vino a prescribir lo que de hecho estaba prescripto (Kisilevsky, s. f.: 5).

Cabe señalar que este complejo proceso se motorizó ante la indiferencia de las sociedades provinciales, que estaban más preocupadas por las consecuencias de las crisis hiperinflacionarias y por su supervivencia (Sigal y Kessler, 1997).

En relación con la denominación, *federal* parece opuesto a lo *no federal*, es decir, a lo central y unitario. En este sentido, podríamos preguntarnos si las representaciones de la Ley Federal de Educación, los modos limitados en que esta fue comunicada a la sociedad, las dificultades de los padres y de los alumnos para comprender la estructura de los ciclos de la Educación General Básica, no produjeron, acaso, desazón en las imágenes que sobre la educación pública se habían construido en nuestro país. En ese sentido, una Ley de Educación Nacional proporciona una sensación de integración social, de amparo, disposiciones todas que nos ubican en otro lugar a la hora de recuperar el sentido político del discurso educativo y de responder a las urgencias y demandas para abordar la complejidad del contexto sociopolítico.

Los sindicatos docentes encabezaban el reclamo para la derogación lisa y llana de la LFE, pero no había suficiente consenso entre las fuerzas políticas que integraban el Parlamento, principalmente en el arco ideológico del partido justicialista. Algunas provincias de ese signo habían avanzado en la transformación de sus sistemas educativos, se adaptaron al nuevo esquema de funcionamiento y realizaron grandes inversiones en infraestructura y en la capacitación de los docentes. En tanto otras, en especial en el arco opositor al oficialismo, se mantenían en sintonía con el «viejo esquema» de organización de la estructura educativa.

Este movimiento en pos de la aparición de una nueva ley presupone un escenario positivo para anticipar el futuro de la educación, a la vez que se recuperaba el sentido político del discurso educativo. La base



de esta opción era responder a las urgencias para abordar desde el sistema educativo la complejidad del contexto sociopolítico, en términos de necesidades postergadas y de satisfacción de demandas de actores sociales. Pero también, dar respuesta a la necesidad de contar con una Nación, en un sentido federal, que permitiera incluir estados federados sólidos y capaces en materia educativa. Por otro lado, era necesario superar el trauma y las desigualdades emergentes de las transferencias realizadas, iniciadas más de 20 años atrás. El escenario social y político de mundialización plantea, por otro lado y casi en simultáneo, la necesidad de reforzar la nueva presencia y dirección que adquiere la Nación, en su intento por fortalecer lazos solidarios entre los individuos, la sociedad y la política (Rosanvallon, 2007).

### Los márgenes de la construcción de una ley

Volvemos a preguntarnos: una ley, ¿es una política? ¿Cómo se constituye el texto de la ley en la encarnación de la política? ¿O así ocurre en un escenario de vaciamiento de contenido político, donde la inercia adaptativa pone a la administración como prioridad ante la política y subordina las acciones a las urgencias de la coyuntura? Siguiendo a Ball (óp. cit.), los textos de la ley se transforman en discursos que conforman nuestras prácticas, y «los discursos hacen que se hagan las cosas, que se lleven a cabo las tareas, generan autoridad». Pero también logran otros efectos: resistir, omitir, silenciar, censurar. Entra en juego el poder de los actores, y sus estrategias para cambiar o conservar, dominar o ser dominados, gritar o susurrar, ya que «sólo ciertas voces se pueden oír como importantes y con autoridad» (ibídem).

La elaboración de una norma nunca se da en un vacío simbólico. No estamos en el principio de los mundos, «en las estrechas grietas de su caverna» (Zerzan, 2006), sino inmersos en una cultura y en procesos cada vez más intensos de transculturación e hiperinformación. Cargados de símbolos, «una existencia cada vez más tecnológica nos empuja a desdeñar la mayor parte de lo que podríamos experimentar» (ibídem). Acuden a la mente las imágenes de *Matrix*<sup>10</sup>, film ejemplar que plantea la irrealidad de nuestras diarias tribulaciones.

<sup>10</sup> *The Matrix*, escrita y dirigida por Larry y Andy Wachowsky, fue estrenada en los Estados Unidos el 31 de marzo de 1999.

Tampoco se trata de un vacío vivencial, sino de la sumatoria de experiencias históricas y contemporáneas. En este caso, la aparición del proyecto de Ley de Educación Nacional se dio en el marco de lo dibujado y lo desdibujado, de lo estructurado y lo desestructurado, por otras normas que marcaron hitos en la política educativa de los años noventa: la Ley de Transferencia<sup>11</sup>, la Ley Federal<sup>12</sup> y la Ley de Educación Superior<sup>13</sup>. ¿Cuál es el saldo de las dos primeras normas desde un análisis político?

### Las arduas disputas de la macropolítica

La etapa de la transferencia de los servicios educativos gestionados por el Ministerio Nacional dio lugar a arduas disputas y fue aceptada por los gobernadores de las provincias, pero condicionada a la «disponibilidad de los recursos necesarios para el eficaz funcionamiento del sistema educativo», que finalmente no obtuvieron<sup>14</sup>.

De inmediato, la correlación de fuerzas pareció resolverse a favor de los gobernadores, como indica la investigadora Tulia Falleti. El argumento central de su estudio es que:

[...] el federalismo tuvo un doble impacto en el proceso de descentralización educativa. Primero, el federalismo facilitó la legitimación y aceptación por parte de los gobernadores de la transferencia de establecimientos y personal docente del nivel federal a las provincias sin la correspondiente transferencia de recursos. Segundo, el federalismo imprimió con características especiales al proceso de negociación de la descentralización educativa en Argentina: a) los gobernadores tuvieron mayor

<sup>11</sup> Ley 24049, sancionada en diciembre de 1991 para legitimar la transferencia de establecimientos educativos nacionales a las provincias. El artículo 14 establece una «retención» de la masa de recursos coparticipables para cubrir el costo de los servicios transferidos por la Nación. Véase SENÉN GONZÁLEZ, Silvia y otros (1996): *La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Argentina*. París: IIPE-UNESCO.

<sup>12</sup> Ley 24195, sancionada en 1993, conocida como *Ley Federal de Educación*.

<sup>13</sup> Ley 24521 de Educación Superior.

<sup>14</sup> Véanse SENÉN GONZÁLEZ, Silvia y Aída ARANGO (1997): «La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?», en Oscar OSZLAK (comp.): *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-CEA-CBC; MORDUCHOWICZ, Alejandro (2005): *Descentralización, financiamiento y después en el sistema educativo argentino*. Buenos Aires: IIPE.



relevancia que el poder legislativo nacional; b) la presencia de instituciones federales —tal como el Consejo Federal de Educación— facilitó la coordinación entre provincias y el aprendizaje de estas para las siguientes rondas de negociaciones con el poder central (2001: 1).

Al sancionarse en 1993 —un año más tarde— la LFE, un nuevo equipo político estaba instalado en el Ministerio de Educación de la Nación, un ministerio sin escuelas<sup>15</sup>, con una visión tecnocrática e instrumental para aplicar la Ley. La relación entre la nación y las provincias en el campo educativo ya formaba parte de las tensiones que se vivían a nivel general, agravadas por el desfinanciamiento paulatino del Estado. El resurgimiento del «poder federal» se mantuvo ya que:

[... se] crearon oportunidades y condiciones institucionales para fortalecer la autonomía de acción de las provincias. Esta cara se percibió durante los años 2000 al 2002, cuando los ministros provinciales, reunidos en el Consejo Federal de Cultura y Educación, mostraron una capacidad de coordinación en la defensa de los intereses que representan (Miranda, Senén González y Lamfri, 2003: 98).

### La etapa posneoliberal

La etapa posneoliberal que se inicia después de la crisis de 2001-2002 abre nuevos interrogantes que, al recuperar la dimensión política del discurso y del quehacer educativo, parecen responder, como se indica en un párrafo anterior, a las urgencias para abordar la complejidad del contexto sociopolítico, en términos de necesidades postergadas y de satisfacción de demandas de actores sociales.

A continuación, se enuncia el conjunto de leyes relativas a la educación sancionadas entre los años 2003 y 2006:

<sup>15</sup> Algunos gobernadores reclamaban su extinción o degradación institucional, al finalizar su función de gestión escolar directa.

Denominación completa de la ley	Fecha de sanción	Fecha de promulgación
Ley 26206: Ley de Educación Nacional	14 de diciembre de 2006	27 de diciembre de 2006
Ley 26150: Programa Nacional de Educación Sexual Integral	4 de octubre de 2006	23 de octubre de 2006
Ley 26075: Ley de Financiamiento Educativo	21 de diciembre de 2005	9 de enero de 2006
Ley 26058: Ley de Educación Técnico Profesional	7 de septiembre de 2005	8 de septiembre de 2005
Ley 25919: Fondo Nacional de Incentivo Docente	11 de agosto de 2004	31 de agosto de 2004
Ley 25864-180: Ley de los 180 días de clase	4 de diciembre de 2003	8 de enero de 2004

[www.me.gov.ar/consejo/cf\\_leysuperior](http://www.me.gov.ar/consejo/cf_leysuperior)

Como puede observarse, estas leyes constituyen un importante marco para la regulación del sistema educativo, de los recursos que lo forman y de sus modalidades de funcionamiento y de financiamiento. Puede decirse que es la primera vez que la Argentina cuenta con un esquema tan diverso como marco de política que se constituye en esquema regulatorio.

La hipótesis es que, a partir de los cambios políticos del nuevo milenio, se produjo una mirada diferente sobre la problemática educativa. Se comenzó a pensar en el sentido de la educación, no desde lo técnico, como en los años noventa, sino desde la dimensión política, y se buscó crear resortes legales para resolver los problemas pendientes. Puede afirmarse que cada una de las normas surgió de acuerdo con las urgencias del contexto social y político. Una demostración fue la rápida sanción, en mayo de 2002, de la Ley 25584, para proteger el inicio o la continuidad del ciclo escolar de las alumnas embarazadas.

### Discusión y sanción de las leyes en la etapa 2003-2006

Hagamos un recorrido cronológico para hilvanar el proceso de creación de estas leyes.

En diciembre de 2003, se sanciona la Ley 25864, que busca garantizar un ciclo mínimo de 180 días de clase en las jurisdicciones. Un impulsor de la medida, Juan Carlos Tedesco (2004), manifestó que «mientras que en 2003 sólo tres provincias lograron alcanzar este objetivo, en el ciclo lectivo 2004 hubo once provincias por encima de esa cantidad». El Ministro de Educación en funciones, Juan Carlos Tedesco, sostiene que anteriormente no llegar a los 180 días de clase «era un problema, ahora es una ilegalidad», y destaca la relevancia de cumplir con las leyes «que el país debe alcanzar si quiere fortalecer su institucionalidad y su democracia» (2005: 161).

En agosto de 2004, como réplica a la compleja situación gremial que sacudía a las administraciones educativas provinciales y a las tesorías, el Congreso sancionó la Ley 25919, que otorga continuidad al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que fue creado por Ley 25053 en noviembre de 1998. El texto era una respuesta a las demandas concretas para equilibrar las diferencias salariales entre jurisdicciones y para incrementar los magros ingresos de todos los docentes del país. En busca de una solución a este problema, se decidió dar un incentivo de reconocimiento para el trabajo de los docentes, que se había iniciado al final de la década de 1990. Para ello fueron necesarios 1003 días de protesta y ayuno de los docentes en la Carpa Blanca, que concluyeron en la creación del FONID por la Ley 25053, que estableció que el Estado nacional debía garantizar la financiación anual del incremento en las remuneraciones de los maestros argentinos. La Unión de Trabajadores de la Educación entendió que esto significaba que «el Estado Nacional vuelve a hacerse cargo del financiamiento de la Educación», y, además, afirmó que:

[...] el Incentivo Docente fue producto de la resistencia y la lucha de la docencia argentina contra las políticas neoliberales menemistas que desresponsabilizaron al Estado Nacional de su compromiso indelegable en el sostenimiento de la Escuela Pública (UTE, 2006).

Esta modalidad de complementación salarial se retoma, como veremos, al sancionarse la Ley de Financiamiento.

En 2005, se sanciona la Ley 26058 de Educación Técnico Profesional que fue discutida entre las autoridades del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) y los representantes de las jurisdicciones. Este subsistema, según los especialistas, había sido el más castigado por la llamada «transformación educativa», lo que coincidía con una altísima población desocupada en todo el país y con la escasez de recursos calificados que denunciaba el sector empresario ante una incipiente recuperación de la economía. Las conclusiones del Coloquio Nacional, realizado en 2003 con motivo de los diez años de la sanción de la LFE, se refieren a «la desaparición de las Escuelas Técnicas a las que se visualizan como el sector más golpeado por la reforma educativa, proyecto en el que está implícito un modelo de país y de región» (2003). Se expresa, asimismo,

[...] un duro cuestionamiento al proceder de los funcionarios de la reforma que «con absoluto desconocimiento» no consideraron las necesidades de la avanzada tecnológica en cuanto a capacidades técnicas básicas, ya que la industria en la Argentina está aún alejada de la automatización y la robótica (ibídem).

El carácter reparatorio de la Ley 26058 puede también interpretarse por las presiones que los sectores interesados —empresarios, sindicatos, cámaras, asociaciones de supervisores— llevaron adelante frente a las autoridades de la Nación.

En esta interpretación que relaciona las iniciativas regulatorias y legales con la situación del contexto socioeconómico, se sanciona la Ley 22317 de Financiamiento en septiembre de 2006. En el mismo cuerpo legal, se prorroga hasta 2009 la Ley de Incentivo Docente, y se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente para subsanar las desigualdades interprovinciales en el salario inicial.

El entonces ministro de Educación Daniel Filmus expresó, en ocasión de presentar la Ley 22317, que la educación era una prioridad de la gestión de Néstor Kirchner, y que «no hay forma de construir justicia social sin educación»<sup>16</sup>. Además, agradeció a los sindicatos de todo

<sup>16</sup> Véase *La Nación*, jueves 12 de enero de 2006: «Promulgó Kirchner la ley de financiamiento educativo».

el país por el consenso que prestaron a la nueva norma. Durante la discusión parlamentaria y la promulgación, hubo una fuerte presencia de la organización sindical nacional, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), cuyo ex secretario general, Hugo Yasky, destacó que la promulgación de la ley «es un hecho histórico: volver a tener al Estado nacional como cogarante del financiamiento de la escuela pública».

La Ley construyó una laboriosa ingeniería financiera que permitirá hacer un seguimiento de los fondos, «con el propósito de evitar que el dinero se invierta en un área que no sea la educativa». Para ello, el artículo 16 es clave para el cumplimiento de la ley, puesto que establece una asignación específica de los recursos coparticipables en una cuenta especial.

Esta ley era un trofeo largamente perseguido por la organización sindical, ya que por primera vez, se ponía en marcha en la Argentina un proceso de *precoparticipación* entre la nación y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinado a la educación. Desde el punto de vista financiero, se trata de «una asignación específica», que cada jurisdicción debe destinar sólo al cumplimiento de los objetivos fijados en la ley y en su reglamentación. Esta variante del financiamiento educativo nunca fue del agrado de los especialistas en finanzas públicas, ya que la aparente *ventaja* de contar con recursos «con destino fijo» se puede perder rápidamente en el caso de una emergencia de las finanzas. Así ocurrió, por ejemplo, durante la gestión de Domingo Cavallo en la presidencia de Menem, cuando fondos aparentemente *seguros* para pagar programas educativos e incentivos a la labor docente<sup>17</sup> fueron abruptamente eliminados del presupuesto de la Nación.

En la puja por el poder entre actores del sistema educativo, el líder sindical Hugo Yasky expresaba: «Soy realista y sé que vamos a tener que enfrentar la resistencia de los gobiernos provinciales». También aseveraba que, frente al riesgo de incumplimientos, la ley plantea «mecanismos de control y sanción, y por eso, somos optimistas». Una lectura política muestra un fuerte acercamiento entre dos actores estratégicos: el Ministro de Educación de la Nación y la principal entidad sindical

<sup>17</sup> Esto sucedió con el Fondo Educativo creado por Ley 23906, que estableció un régimen de afectación específica de recursos, destinados al financiamiento adicional de la finalidad Cultura y Educación, Ciencia y Técnica, en agosto de 1991.

que reúne a los docentes de las jurisdicciones. Esta proximidad daría lugar, más tarde, a futuros acuerdos para avanzar rápidamente en la sanción de la Ley de Educación Nacional.

Una síntesis de las leyes comentadas permite observar que cada una de ellas tuvo como destinatario algún sector educativo postergado: alumnas embarazadas, incentivo al trabajo docente, finanzas de la educación, educación técnica y profesional. La equidad social y la unidad de los dispersos fragmentos sociales parecen haber sido el fundamento de las decisiones plasmadas en las leyes<sup>18</sup>. La sanción de la Ley de Educación Nacional, en diciembre de 2006, pretendió reunir la mayor parte de las demandas sociales emergentes de las consultas realizadas por el Poder Ejecutivo Nacional durante 2006. Este proceso suscitó numerosas críticas, sobre todo en los ámbitos académicos y políticos de la oposición al Gobierno. No obstante, la falta de análisis rigurosos sobre la factibilidad y viabilidad de las medidas encomendadas fue superada por el acuerdo político con la organización sindical histórica de la docencia, que acunó nuevas alianzas en el terreno de la política.

### La política de los recursos, una puja histórica

Hay un debate abierto sobre la relación entre la nación y las provincias, especialmente en torno al manejo de los recursos financieros (Consejo Federal de Inversiones, 1996). La cuestión del federalismo fiscal es un aspecto central y permanente en el sistema político argentino, que constituye históricamente una puja por los recursos financieros y un elemento para el disciplinamiento de las provincias. En los países federales, afirma Falletti (óp. cit.), «las relaciones intergubernamentales adquieren fundamental importancia para la descentralización». La autora, citando a Edmund Muskie, expresa que «las relaciones entre presidente, gobernadores e intendentes constituyen la 'cuarta rama' o la 'rama oculta del gobierno'» (ibídem).

En la Argentina, la *coparticipación federal* es el régimen que distribuye los recursos entre las jurisdicciones<sup>19</sup>. En este sentido, además de la masa de tributos que son redistribuidos a las provincias, la Nación

<sup>18</sup> Para completar el panorama regulatorio, en el marco de retomar la iniciativa de intervención del Estado en asuntos públicos, debe mencionarse la sanción de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en diciembre de 2006.

<sup>19</sup> Fue incluida en la Constitución Nacional reformada en 1994, artículo 75, inciso 2.

obtiene recursos que no son coparticipables, sino para su exclusiva utilización. Así ocurre, desde 2003, con la recaudación de los derechos de exportación y de algunos tributos específicos, que amplían la capacidad financiera del Gobierno nacional y, por ende, sus recursos para influir sobre las finanzas provinciales. De este modo, se intensifica la tensión en las relaciones de la Nación con las provincias, lo que fortalece la capacidad nacional para regular y recentralizar la dirección de las políticas públicas.

La Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) recauda los principales impuestos en todo el territorio nacional (derechos de exportación, impuesto al valor agregado, impuesto a las ganancias y seguridad social), que luego redistribuye en el nivel nacional y el provincial. El régimen legal de coparticipación vigente otorga el 44% al primero y el 56% al conjunto de las jurisdicciones. Sin embargo, estos parámetros han sido frecuentemente alterados y constituyen un permanente campo de conflicto y de puja, que muestran el predominio de la política del Gobierno nacional (Morduchowicz, 2002).

A continuación, se presentan algunos datos sobre la coyuntura fiscal y los cambios producidos en torno a la distribución de los recursos financieros que disciplinan a los gobiernos provinciales. En relación con el financiamiento de la educación, las provincias —responsables del presupuesto y de la administración del personal— cargan sobre sus hombros con una parte muy dura del programa educativo, que deviene frecuentemente en conflictos locales que afectan a la continuidad del ciclo escolar.

### La coyuntura financiera

A partir de la asunción a la presidencia del Dr. Néstor Kirchner en mayo de 2003, el Estado nacional incrementó visiblemente la recaudación de impuestos. La reactivación económica iniciada en el segundo año de su Gobierno fue uno de los motores del aumento del volumen de los ingresos públicos. Sin embargo, la novedad de esto es que lo hizo principalmente con impuestos que no son coparticipados, o sea, que *no se redistribuyen a las provincias*. Tal es el caso del impuesto al cheque y de las retenciones a las exportaciones. En una palabra, *la torta se agrandó para la Nación*, en tanto el segmento de las jurisdicciones permaneció sin cambios.

La razón técnica es que, en el conjunto de los recursos, la incidencia de las retenciones a la exportación y del impuesto sobre los créditos y los débitos bancarios (conocido popularmente como «impuesto al cheque») es cercana al 20% del total de ingresos, lo cual vuelve más vulnerable la posición financiera de las provincias.

Según Alejandro Arlía, los recursos nacionales de distribución no automática (discrecionales) han crecido en su participación en el total de los recursos nacionales transferidos a provincias. «Que lo han hecho en detrimento de la participación de los recursos de distribución automática en el total de los recursos transferidos es matemáticamente cierto también» (2007). Según este experto, el sistema de distribución de los recursos regido por la Ley 23548 y la Constitución Nacional estaría girando hacia una «asistencia financiera» programada con cada jurisdicción, que ampliaría la discrecionalidad en la distribución de recursos y la imprevisibilidad de su continuidad (óp. cit., 2007). ¿Se avanza hacia una «concertación» o hacia una «imposición» de formas federales con contenidos unitarios?

En este contexto, hay una mayor discrecionalidad en la distribución de los recursos y una ampliación del margen de maniobra del Gobierno central. Nuevas presiones fueron apareciendo en el escenario de las provincias, ya que el aumento salarial otorgado a la administración del Estado nacional (entre 2005 y 2006, luego de casi diez años de congelamiento) incentivó las demandas salariales en las provincias. El ingreso de los trabajadores nacionales creció en 2005, un 12,8% (*Clarín*, 2006) respecto de los provinciales. Este incremento alimentó las demandas de trabajadores de los estados provinciales, a los que Arlía califica como «una amenaza fiscal latente» (óp. cit.). Estas gestiones desencadenaron fuertes conflictos con los docentes y otros trabajadores estatales en varias provincias, que desembocaron en huelgas y movilizaciones.

El reflejo de estas políticas financieras sobre la actividad educativa es indudable. Corresponde explorar la mirada de otros actores que aportan nuevas perspectivas para tratar de detectar las representaciones y orientaciones de estas posturas. Dice Ball que las políticas son:

[...] representaciones codificadas en formas complejas [que] se expresan mediante peleas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública y también, decodificadas por la vía de reinterpretaciones de los actores y sus experiencias, habilidades y recursos (óp. cit.: 24).

Veremos a continuación de qué manera se manifiestan algunos de esos protagonistas en este contexto cambiante, y cómo aparecen las expresiones de sus necesidades y demandas.

### Las posturas de los distintos actores

El análisis vuelve sobre nuestra hipótesis acerca de la repolitización del discurso educativo para mostrar de qué modo la sanción de las leyes en el período 2003-2006 respondió a las urgencias para abordar *la complejidad del contexto sociopolítico, en términos de necesidades postergadas y de satisfacción de demandas de actores sociales*.

Dentro de un universo cambiante y heterogéneo, nos referiremos a tres tipos de actores: los equipos técnicos y de gobierno, los padres y los estudiantes, los docentes y los gremios que los representan.

### Los equipos técnicos y de gobierno

En los discursos para la producción del texto de la Ley de Educación Nacional, se han encontrado alegatos que destacan *el consenso* en relación con establecer objetivos educativos y rediseñar la gobernabilidad del sistema. Esto se verifica al relevar la mención reiterada de este concepto, de términos sinónimos, de palabras que lo aluden y de términos derivados (*consenso, acuerdo, aceptación, aprobación, consentimiento, compromiso, construcción*, entre otros).

Según algunas opiniones recogidas en el Foro *Hacia un Nuevo Proyecto Educativo Nacional*<sup>20</sup>, para fortalecer la dirección del sistema, es necesario «potenciar un centro». Este discurso afirma que:

[...] si queremos ser una sociedad con un desarrollo equilibrado, armónico en el territorio nacional no hay otra manera de corregir o achicar diferencias territoriales si no potenciamos un centro, una instancia central, en este caso el Ministerio de Educación de la Nación con la capacidad de asignar recursos donde hay más o donde hay menos [...] recuperar para el Estado nacional ciertas bases institucionales y financieras para hacer política (2006).

<sup>20</sup> En el foro, organizado por el Senado de la Nación durante mayo y junio de 2006, participaron, entre otros, Daniel Filmus, Emilio Tenti Fanfani, Guillermina Tiramonti, Alberto Sileoni, Elena Duro, María Rosa Almandoz, Darío Pulfer, Juan Carlos Tedesco, Hugo Yasky, Jorge Dobal (AMET) y Sergio Romero (UDA).

Para dar mayor poder a la instancia central, es necesario desplegar recursos hoy inexistentes. Por ello se recomienda: «Las políticas que se consensúan en el campo del Consejo Federal de Educación deberían tener obligatoriedad y aplicación en el conjunto del sistema». De esta manera, toma relevancia un Estado centrado en la idea de proveer recursos para actualizar el derecho a una educación igualitaria.

Es interesante pensar que la configuración actual de poder territorial en la Argentina es la resultante (entre otros factores) de la existencia de un centro dominante que, históricamente, absorbió recursos y ejerció lo que se llamó un «federalismo centralista». A diferencia de lo sucedido en nuestro país, otros países federales —como Brasil y Canadá— resolvieron la ecuación con políticas de mayor equilibrio territorial. Entonces, ¿por qué potenciar un centro es mejor que fortalecer las sedes regionales? ¿No significa reforzar las diferencias en lugar de desarrollar las áreas periféricas?

El debate enfatiza la consecución de equidad y de calidad, y entiende que el factor determinante para el logro de esta expectativa es la formación docente, que debería ser responsabilidad del Ministerio nacional, junto con la planificación de la gestión a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, está presente en este discurso la función de avanzar en la evaluación y el monitoreo de los procesos de equidad que se vayan desarrollando en todas las provincias, así como en la orientación de la política de formación docente.

Una nueva perspectiva es la opinión de una representante provincial —la ministra de Educación de la provincia de Tucumán, Susana Montaldo—, que afirma:

[...] esta nueva ley tendrá *que señalar cómo el gobierno nacional y los gobiernos jurisdiccionales van a ir entretrejiendo y articulando sus acciones para que podamos unir fuerzas*. Creo que eso también va a ser un trabajo pedagógico —hacia las instituciones y la sociedad entera—; una práctica de pluralismo mostrando que es posible el proyecto educativo nacional único, homogéneo pero a la vez plural y desafiante, capaz de recoger todas las demandas de las distintas regiones de la Argentina y de buscar cuál es ese ámbito de consenso; yo diría ese espejo donde nos podremos mirar —creo que lo vamos a construir entre todos—,

reconocernos en nuestra identidad cultural y reconocernos como un país pujante que tiene futuro pero gracias a la voluntad política y a la voluntad ciudadana de transformar ese futuro (Montaldo, 2006: 6).

**Las que incumplen son las provincias.** Pese a la prédica de algunos referentes provinciales, existe una sospecha que penetra y atraviesa los discursos: *las que incumplen son las provincias*. Por ejemplo, como ya se mencionó, la Ley 25864 que garantiza los 180 días de clase efectivos ha sido de escaso cumplimiento. Esta ley muestra una visión voluntarista y romántica de la política y de la gestión educativa, ya que no está reglamentada, y no tiene ningún tipo de ejecución por parte de las jurisdicciones ni de la Nación. Anteriormente, se analizó su relativo cumplimiento con justificaciones en términos morales, ya que aquellos que no la respetan caen de inmediato en la «ilegalidad», aunque sin sufrir sanciones. ¿No se trata, acaso, de un modo de aligerar los procesos normativos, de volverlos inocuos e inconducentes? ¿No se corre este riesgo en el caso de otras leyes?

Como contraparte, según la valoración pública, pareciera que la Nación cumple con todo y se muestra más organizada. El incumplimiento se produce sólo por parte de las provincias. De hecho, la Nación se propuso intervenir en casos de «emergencia educativa». El artículo 115 de la Ley 26206 autoriza al PEN a:

[...] declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio.

Esta intervención deberá contar con el acuerdo de la jurisdicción y del Consejo Federal de Educación. El interrogante que surge es: ¿hay un Estado tutelar?

En este sentido, es imprescindible reconocer que existe una asimetría en las capacidades para elaborar propuestas y desarrollar conceptos y aportes de la teoría a la práctica, entre la Nación y las provincias. Esto deviene en dificultades a la hora de discutir y de aportar argumentaciones: la debilidad argumentativa en las provincias se cubre con un discurso político, pero muestra pobreza de recursos técnicos.

**La coordinación y el trabajo conjunto entre la Nación y las jurisdicciones.** En relación con los ministerios de educación de las jurisdicciones, podemos preguntarnos qué perfiles políticos llegan a estas instancias, quiénes integran los equipos que los asisten, cómo llegan a constituirse y en qué condiciones objetivas trabajan.

A quince años de la devolución de las últimas escuelas nacionales a las jurisdicciones (1992-2007), puede afirmarse que hubo un empobrecimiento de los recursos técnicos por parte de las provincias. Si bien, como señala Falleti, aumentó el poder de decisión y la intervención directa de los gobernadores en la conflictiva relación con la nación en la etapa de la transferencia, las reglas de juego cambiaron luego de la sanción de la Ley Federal de Educación. Esto se reflejó en la cesión de la capacidad de decisión hacia las propuestas del nivel central de gobierno (Senén González, 2000b).

Los gobernantes de las jurisdicciones están preocupados por las diversas manifestaciones docentes, las huelgas y la pérdida de días de clase. Sin embargo, la transferencia del conflicto salarial y de su resolución financiera a las provincias consume, además del 90% del presupuesto local, gran parte de la energía de trabajo y de negociación de los elencos de Gobierno. Así ocurre con los problemas de infraestructura y los resultados públicos de los aprendizajes, que son algunas de las cuestiones que preocupan a las autoridades interesadas por lograr la paz social y un clima político armónico y gobernable. Parecería que aún estamos lejos de hallar en todas las jurisdicciones perfiles aptos para el desarrollo de un tarea compleja, en la que ya ha quedado demostrado que, si bien la habilidad política es un componente importante, se requieren ciertos conocimientos técnicos a la hora de tomar decisiones.

A esta situación, se suma otro problema: la articulación entre los dos niveles de gobierno y de gestión en la Nación y las provincias. A partir de la transferencia de servicios educativos en 1992, *se reinventó* un modo de trabajo entre la Nación y las jurisdicciones, que debilitó el gobierno de cada sistema educativo local. La sanción de la LFE dio impulso a nuevas modalidades de vinculación y de transferencia de recursos (Senén González y Arango, 1997). Se trató de un Estado nacional en contacto directo con los supervisores y los directores de escuelas, pero que, en muchas ocasiones, pasó por alto las administraciones provinciales. El resultado fue un debilitamiento de las capacidades jurisdiccionales (Gorostiaga, 2005).

La coordinación y el trabajo conjunto resultan un proceso complejo: la Nación tiene que trabajar con equipos técnicos provinciales, elegidos ad hoc para cada situación. Sin embargo, estos no siempre se relacionan entre sí dentro de las provincias, debido a cortocircuitos internos. A veces los equipos nacionales tratan directamente con los equipos directivos de las escuelas, y los equipos provinciales o los inspectores no se enteran de este contacto. En muy pocos proyectos, las rendiciones de cuentas o la aprobación de los proyectos pasa por manos de los inspectores o los supervisores. Una mirada reciente muestra la gran variedad de situaciones: en algunas provincias, hay *un solo interlocutor* para los distintos programas y proyectos, e incluso este referente puede tener diferente jerarquía; en otras, el vínculo recae en *diferentes ámbitos* según sea el tema de los proyectos. El resultado de todo esto es que se intenta hacer todo sin perder recursos financieros, en un maremágnum de actores administrativos, en quienes finalmente se apoya la efectividad de las políticas educativas provinciales.

La fragmentación institucional que instaló la aplicación de la LFE en el nivel territorial incrementó las dificultades para la gestión de las políticas nacionales y provinciales. En Buenos Aires, por ejemplo, la puesta en marcha del Tercer Ciclo de la EGB implicó para los docentes una doble dependencia funcional ya que eran supervisados, a la vez, por inspectores de los anteriores niveles primario y secundario (Acedo, Gorostiaga y Senén González, 2007).

En esta maraña, se observa la pérdida de las funciones técnicas de innovación y planificación en las provincias. Si bien el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) recuperó capacidades técnicas, a la hora de gestionar proyectos educativos, se instaló en las provincias, de manera visible y observable, con lo que debilitó sus funciones. Ahora más que nunca, la Nación está en las provincias y avanza en ese territorio sin pausa a través de la presentación de documentos, de la presencia de técnicos capitalinos o de la ausencia de profesionales locales relevantes que «se fueron a la Nación»<sup>21</sup>.

Sucede que la relación Nación-provincias es un campo de lucha y de conflicto permanente. Coincido con Morduchowicz en que:

<sup>21</sup> Se trata de una larga lista de profesionales, técnicos o funcionarios provinciales, provenientes de Río Negro, Mendoza, La Pampa, Tucumán y otras jurisdicciones.

[...] en el centro de la disputa se encuentra el rol desempeñado (y a desempeñar) por el Estado nacional y los provinciales en el marco del nuevo mapa educativo generado por la transferencia de escuelas y la Ley Federal de Educación [puesto que] más allá de los programas y de que sea quien fuere el actor que lleve adelante las políticas que le corresponden a un gobierno central para mitigar las brechas socioeconómicas y regionales existentes, no deberían extrañar las discrepancias sobre la forma y el contenido de las acciones que se implementen. Porque si desde un punto de vista teórico hallar algún indicio prescriptivo es una tarea más o menos imposible, dada esa carencia conceptual, desde una perspectiva fáctica la cuestión no es menos difícil (2005: 8).

Lo cierto es que las prácticas y los discursos sobre qué se hace se alejan del texto de las leyes. «Somos las subjetividades, las voces, el conocimiento, las relaciones de poder que un discurso construye y permite», afirma Stephen Ball (óp. cit.). Y continúa su análisis refiriéndose a la manera como «las políticas hablan a través nuestro, tomamos las posiciones construidas para nosotros dentro de las políticas». Se trata, según esta visión, de «un sistema de prácticas» y de «un conjunto de valores y ética» que inciden sobre las rutinas y los quehaceres cotidianos de las organizaciones educativas. Esta expresión, en la que Ball adelanta una visión de la práctica de la política educativa, lleva a plantear cuál será la incidencia futura de las leyes aprobadas durante el período estudiado.

### Padres y estudiantes: algunas percepciones

¿Cuál es la opinión de los padres, los estudiantes, los comunicadores, los líderes locales? Es imposible atribuirnos el conocimiento del pensamiento y los sentimientos de miles de ciudadanos, pero sobre la base de una consulta hecha durante 2005 en cinco provincias (Salta, Río Negro, Catamarca, Mendoza y Misiones), fue posible obtener un muestreo de opiniones de diferentes actores sobre la educación. Ellos coinciden en que el sistema educativo ha perdido su papel central como institución formativa. «Ya no se instruye, sino que se contiene; no se educa, sino que se asiste».

El deterioro de las instituciones educativas no se percibe aislado del que padecen otras instituciones argentinas. A su vez, las escuelas se



visualizan *huérfanas* de un referente simbólico superior a ellas, que las envuelva y realmente; y aquellos referentes que existen no resultan creíbles.

En cuanto a los jóvenes, no se sienten incluidos, encuadrados ni considerados en relación con la etapa de la vida en la que se encuentran. Sucede que la educación perdió valor como signo de jerarquía presente y proyección futura, y ya no es una aspiración para gran parte de las familias. Las respuestas muestran que los jóvenes viven una vida con códigos propios y se aferran al grupo de pares. Los entrevistados manifiestan que no desean recibir este supuesto beneficio de educarse ya que la escuela no es —para ellos— una extensión del hogar (Senén González, 2006). No se sienten «contenidos» en las escuelas. Ni siquiera los títulos sirven para algo más que para certificar el paso por esta institución.

Tampoco perciben una proyección futura para su formación laboral y personal, razón por la cual sus padres se sienten doloridos y frustrados puesto que no logran convencer a sus hijos de que vale la pena estudiar. Pero, a la vez, la escuela no es para los padres un lugar priorizado en su estructura mental ni en sus vidas. Además, sienten que no pueden trazar un camino para su hijo, que carecen de autoridad y, por ende, requieren apoyos institucionales externos.

Algunos líderes de opinión acusan a los docentes de estar dominados por el miedo a los cambios y de ser superados por los nuevos enfoques, teorías y técnicas que los docentes no supieron aplicar.

Como hipótesis, los resultados de esta investigación apuntan a la falta de credibilidad sobre la verdadera intención de los gobiernos provinciales de mejorar la situación educativa. En cambio, en el imaginario de la gente de las provincias, el Ministerio nacional conserva valores simbólicos, es respetado y hasta idealizado como un emisor creíble. Las «fallas» en sus intervenciones (envío de materiales, demoras en depositar aportes financieros, etc.) son generalmente minimizadas y atribuidas al desorden y a la baja predisposición de los organismos provinciales. La distancia lo torna inalcanzable; y su condición de «nacional» lo ubica por encima de los ministerios regionales, englobando al conjunto, por lo que se sostiene el lugar casi mítico que se le otorga.

¿Será, acaso, que necesitamos más una nación que unas provincias?<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Ortega y Gasset se dirigió a las provincias: «Es preciso que dejéis de ser provincianas. ¡He aquí llegada la hora en que tenéis que aprontar vuestros impulsos intactos! El Estado renacerá de vosotras o no renacerá! Eh, las provincias de pie...!» (1926).

¿Será que somos más centralistas de lo que exponemos en la Constitución? ¿Cómo impacta esta sensación en las jurisdicciones? La falta de conexión entre el sistema nacional y las jurisdicciones se plantea como déficit y es enunciado como demanda colectiva por líderes y comunicadores locales. La distancia entre la sociedad y los procesos de toma de decisiones se percibe como insalvable. Pese a la descentralización, que devolvió poderes a las jurisdicciones, las expectativas de la comunidad para lograr acercarse a las decisiones son muy reducidas. También los consultados se muestran desalentados, con bajas expectativas de despertar interés al Estado nacional (MECyT), y señalan como indicador la falta de planificación estratégica del Estado.

### Los docentes, las leyes y la conflictividad emergente

Un artículo de Yolanda Yebra, publicado en *La Nación*, en julio de 2007, plantea un incremento en la conflictividad del sector docente en el país, con lo que se posiciona en el nivel más alto entre un conjunto de países de América Latina. La autora de la nota afirma que:

[...] de enero a mayo hubo nueve huelgas más que en igual período de 2006; la Argentina sumó el 43% de los 56 paros docentes registrados en 18 países de la región. En comparación con 2004, las huelgas del sector aumentaron en nuestro país el 42%, en 2006, y lideran el ranking latinoamericano desde 2005.

Esta oleada de protestas y reclamos asumió diversos formatos: «[...] hubo huelgas breves y huelgas interminables. Paros en colegios primarios y secundarios, y en un par de universidades», agrega Yebra.

Al inicio de 2004, las jurisdicciones y el gobierno nacional asumieron el compromiso de cumplir con un ciclo lectivo de, al menos, 180 días de clases. Este acuerdo fue ratificado por la Ley 26864 que dispuso que, ante el eventual incumplimiento del acuerdo, el PEN podía acudir en auxilio financiero de la provincia a fin de pagar deudas salariales e informar luego al Congreso de la Nación.

Yolanda Yebra se pregunta: «¿A qué se debe tanta huelga?» y responde que:

[...] estudiosos del área educativa, funcionarios, opositores y líderes gremiales sólo coinciden en dos de las causas: la precaria

situación en la que se encuentran los docentes y su frustración ante la falta de apoyo de la sociedad y de los políticos. Las otras explicaciones se amalgaman como los cristales de un iceberg: el federalismo y la delegación de responsabilidades en las provincias; el crecimiento de las expectativas salariales a medida que la economía levanta cabeza; los obstáculos para la negociación colectiva; las actitudes corporativistas u obcecadas de gobernantes y organizaciones gremiales; los encontronazos sobre la implementación real de las leyes, y la lealtad de los docentes a los sindicatos, en los que se sienten escuchados, entre otras causas (ibídem).

Este variado manojo de factores causales contiene una interesante referencia a «los encontronazos sobre la implementación real de las leyes». Esto se debe a que la educación se encuentra nuevamente —como ocurrió en 1992 con la Ley de Transferencia Educativa y en 1993-94, con la Ley Federal de Educación— frente al desafío de la puesta en marcha de las nuevas regulaciones emergentes de la etapa 2003-2006 mencionadas en este capítulo.

Es posible ejemplificar estos *encontronazos* políticos. Hugo Yasky, actual titular de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), condena la «actitud autoritaria de algunos gobernadores, que han prolongado e intensificado, innecesariamente, la conflictividad». Esta acusación se transforma en apoyo cuando califica la relación de CTERA con el gobierno de Néstor Kirchner «con un siete». La buena disposición de la principal entidad sindical que agrupa a los docentes de la Argentina parece formar parte de un entendimiento con el Gobierno nacional que resultó beneficioso para ambos. Las autoridades nacionales obtuvieron el apoyo explícito del gremio al proyecto de Ley de Educación que presentó el Poder Ejecutivo Nacional en el Congreso, en tanto que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología adoptó la decisión de fijar un «piso» salarial básico para docentes de todo el país que favorecía al menos a personal de once provincias (*Página 12*, 2006).

Como venimos afirmando, el conjunto de nuevas leyes se explica en el marco de una repolitización de las políticas educativas, que tiene el objetivo de reparar postergaciones y ausencias ocurridas durante la década de la LFE. Cabe recordar que durante ese proceso:

[...] las determinaciones que se tomaron desde el nivel de la macropolítica tuvieron fuerte impacto sobre la administración y la gestión educativa: no se originaron en una mirada pedagógica ni en la planificación educativa, no tomaron en cuenta el contexto de la ley federal ni se movieron en la dirección de la transformación educativa, sino que se sustentaron en una emergencia fiscal y en una lógica contable (Coloquio Nacional, óp. cit.).

Como puede verse, la administración y la emergencia fiscal primaron por sobre otras consideraciones.

Por eso, cabe preguntarse: ¿serán los sectores reconocidos por las nuevas leyes quienes salgan a defender la nueva institucionalidad? ¿Podrá la «ley» por sí misma crear esta conciencia de cambio en los actores? ¿O las condiciones objetivas de trabajo y de salario pondrán nuevamente a la educación en la encrucijada?

### Oportunidad y estrategia en la óptica del Gobierno nacional

Esta red de regulaciones va creando perfiles, competencias y responsabilidades en las instituciones y en los actores del Estado y del sector privado. Los textos, como dice Ball (óp. cit.), no dicen qué hacer, pero definen las condiciones para las prácticas. Si bien ni los técnicos ni los políticos pueden controlar el significado de sus textos, debido a la pluralidad de lecturas de los múltiples sujetos, ellos tratan de armonizar esfuerzos para lograr una «lectura correcta».

El momento culminante del proceso de la política educativa en esta etapa posneoliberal fue la sanción de la Ley 26206 de Educación Nacional, que incluyó, en el artículo 132, la derogación de la Ley Federal de Educación (24195). Como se dijo anteriormente, el sindicato docente nacional tuvo una fuerte influencia sobre esta decisión política.

El proceso de generación de la ley fue muy breve y estuvo diseñado y controlado por las autoridades nacionales. Numerosos recursos se utilizaron: encuestas y foros en línea, repositorio de documentos digitales, consulta con cuestionarios en diarios dominicales; entrega de cuestionarios en parques, *shoppings* y en lugares de mucho tránsito; mesas de ayuda y esclarecimiento, jornadas de discusión obligatorias

en las instituciones educativas de todo el país con suspensión de clases. Hubo también participación de las universidades nacionales<sup>23</sup>. La incógnita acerca de si el Poder Ejecutivo Nacional iba a presentar un nuevo proyecto o si iba a reformar la «vieja» Ley Federal duró casi hasta las instancias finales. Por su parte, las Cámaras hicieron sus propias consultas para diferenciarse del proyecto del PEN. La presión desde el gobierno para informar a los ciudadanos fue intensa. El tiempo de debate fue corto, y el procedimiento parlamentario se hizo en un breve plazo: el 14 de diciembre de 2006 se sancionó la ley.

En realidad, la reforma de la «vieja» Ley Federal o su reemplazo no era prioridad de ninguna agenda pública. Pero el Gobierno nacional tuvo una visión estratégica para ubicar el tema y la oportunidad de incorporarlo: lo hizo poco antes de que se iniciaran los procesos electorales en las provincias y de que el eje de la atención se trasladara a temas electorales del sistema político.

Como se dijo al inicio de este capítulo, el concepto de *posneoliberalismo* no apunta a una reversión drástica de las políticas públicas, sino a generar espacios y orientaciones para estimular la recreación de la capacidad de intervención estatal y para el restablecimiento de la legitimidad de la función pública.

### Iniciativas y ausencias: el Congreso y el PEN recuperan un terreno perdido

Frente a la nueva ley, surgen algunos interrogantes: ¿qué aparece en el texto de la ley y qué se hace realmente en las escuelas? ¿Cómo se articula el texto con el discurso de la práctica? ¿Cuáles son las demandas de los actores para el cumplimiento de estas leyes frente al Ministerio de la Nación y a las instancias de las provincias?

La concreción de la formulación de seis leyes en un plazo de dos años implica un papel destacado del Poder Ejecutivo Nacional, pero también el acompañamiento de las dos Cámaras del Poder Legislativo. Si bien la iniciativa de las leyes correspondió al PEN, la participación de las cámaras debe tomarse en cuenta en esta lectura de la politización de la política educativa. En la década de 1990, la sanción de una ley para respaldar la transferencia de servicios de educación secundaria, técnica

<sup>23</sup> En este sentido, se organizaron las Jornadas de reflexión «La educación en debate: desafíos para una nueva ley», en la Universidad Nacional de Córdoba, del 8 al 10 de agosto de 2006.

y de formación docente fue producto de una negociación en la que el Poder Legislativo y algunos gobernadores se impusieron al criterio de Domingo Cavallo de disponer el traspaso de establecimientos, docentes y recursos en la ley de Presupuesto Nacional para 1992, «lo cual trajo como consecuencia el enfrentamiento entre legisladores, funcionarios y demás actores del área educativa» (Kisilevsky, óp. cit.). Con posterioridad, el Poder Ejecutivo Nacional<sup>24</sup> envió al Congreso un proyecto de Ley de Educación que, luego de arduas negociaciones, se transformó en la Ley Federal de Educación.

El papel de los legisladores había sido cuestionado por su inacción luego de sancionada la LFE (Senén González, 2000b). Decíamos que:

[...] una parte de los reclamos sobre la transformación educativa recae en el Congreso Nacional que sancionó la Ley Federal de Educación, y al cual le concierne una eventual modificación legislativa. A tres años de sancionada, es necesario que la sociedad tenga acceso a información consistente y pueda saber en qué momento de la transformación se encuentra cada jurisdicción, cómo se compatibilizan los distintos cronogramas para llegar a cumplir los compromisos asumidos en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, qué obstáculos y qué estrategias se están adoptando y cuál es el pronóstico para lograr superar los problemas actuales y avanzar en una educación de calidad, con una visión de conjunto (ibídem).

Las iniciativas del Gobierno nacional en la etapa que analizamos reemplazan la inercia legislativa de los años anteriores. Se trata de una redefinición de las funciones del nivel central que incluye también un rediseño de las relaciones con el Poder Legislativo.

Este nuevo impulso de politizar las decisiones exige otros protagonistas, y los legisladores deberían ser también garantes del funcionamiento efectivo de las decisiones aprobadas. Para que una ley se convierta en política, esta vinculación es un factor fundamental.

El conjunto de leyes que se presentó representa un nivel de complejidad que, según nuestra hipótesis, responde a la emergencia de sectores postergados (como el caso de las alumnas embarazadas) y de ausencias

<sup>24</sup> En ese momento, el ministro de Educación de la Nación era Antonio Salonia.

y postergaciones significativas (el financiamiento educativo y la educación técnica) que forman parte de la gestión cotidiana y de las diferentes realidades del sistema educativo.

Se trata de un amplio marco que ordena y regula diferentes aspectos de la complejidad del sistema educativo en la Argentina. Siguiendo a Ball, el análisis de la trayectoria de las políticas no es lineal y «simplista», sino que exige un «recorrido transaccional rastreando la formulación de la política, la lucha y las respuestas desde dentro del estado mismo pasando por y llegando a los diferentes receptores de la política» (óp. cit.). En este contexto, resurge la referencia a «los encontronazos sobre la implementación real de las leyes». Al respecto, el conjunto de las leyes muestran una intencionalidad de englobar a todos los sectores postergados y excluidos para atenuar la fragmentación y la pérdida de calidad. Como ocurrió en el pasado, la educación se encuentra nuevamente frente al desafío de poner en marcha regulaciones muy profundas, como ocurrió en 1992 con la Ley de Transferencia Educativa y en 1993-94, con la Ley Federal de Educación.

La pregunta que surge es cómo hacer para que el nuevo escenario no se transforme en una vieja réplica de situaciones anteriores, lo que llevaría a los actores a la inacción, la resistencia, la conservación del statu quo, con la diferencia de que ahora cuentan con un *mullido almohadón* de normas y reglas.

Reconocer la repolitización de la política educativa es un punto inicial que distingue la coyuntura y la diferencia de la visión tecnocrática y eficientista de los años noventa.

Frente a la declinación del Estado, la sanción de seis leyes educativas en dos años implica que las instancias públicas recuperan un rol.

Entre los nuevos actores emergentes, se cuenta a los legisladores, que actuaron en forma oportuna para crear resortes legales que permitieran resolver los problemas pendientes.

La relación entre la Nación y las provincias, históricamente un campo de lucha por los recursos, sigue marchando entre concesiones y presiones en un escenario de incremento de recursos fiscales, que se sabe no es eterno. Por ello, los actores deberían tomar compromisos y previsiones para evitar situaciones drásticas, en el marco del régimen federal.

Al volverse la educación un campo activo de la política, los actores deberán apropiarse de sus espacios, tomar conciencia de sus potencia-

lidades y ampliar la conciencia ciudadana. Resulta necesario construir consensos respecto de los cambios que proponen las leyes, y sobre todo, acerca de la forma de llevarlos a cabo. La gestión es tributaria de la política, y no a la inversa. Buscar respuestas comunes no implica imponer fórmulas, sino reconocer las diferencias y revitalizar las carencias.

En este esquema emergente de mayor densidad política, no cabe preguntarse si están listos los actores sociales y políticos, sino si pueden cumplir las condiciones para promover su intervención, su comprensión y sostener su esfuerzo y su interés. Pero con eso no alcanza, si no se convoca a los miles de actores sociales que cotidianamente expresan sus demandas y asumen sus compromisos en el sistema educativo real.

## Bibliografía

- ACEDO Clementina, Jorge GOROSTIAGA y Silvia SENÉN GONZÁLEZ (2007): «Decentralization and structural change in secondary education in Argentina: the case of the Province of Buenos Aires», *Prospects*, vol XXXVII, núm. 1, marzo, International Bureau of Education-UNESCO.
- ARLÍA, Alejandro (2007): *Mitos y verdades sobre la discrecionalidad en la relación Nación-Provincias* [En línea]. Centro de Estudios Federales, marzo. (www.cefed.com.ar)
- BALL, Stephen (1997): *Education Reform. A critical and pos-structural reform*. Buckingham: Open University Press.
- BOURGUIGNON, François (2002): «Desigualdad social, globalización, el aumento de la pobreza y la crisis argentina». Conferencia dictada en el Banco de la Nación, julio. Buenos Aires.
- CLARÍN (2006): «El salario en blanco duplicó la inflación» (Buenos Aires), 8 de febrero.
- COLOQUIO NACIONAL (2003): «A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor Educación para todos?», en *Conclusiones Finales*. Universidad Nacional de Córdoba, 26 al 28 de junio.
- CONSEJO FEDERAL de INVERSIONES (1996): *Nuevas claves para el federalismo*. Buenos Aires (Documento de la Secretaría General).
- DUSCHATZKY, Silvia (2007): *Maestros errantes. Experimentaciones sociales a la intemperie*. Buenos Aires: Paidós.

- DUSSEL, Inés (2005): «Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas», en Juan Carlos TEDESCO (comp.): *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE UNESCO-MECyT.
- FALLETI, Tulia (2001): «Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal», en Ernesto CALVO y Juan Manuel ABAL MEDINA (comps.): *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- FELDER, Ruth (2007): *¿Más allá o más acá del neoliberalismo? El Estado y la resolución de la crisis de la Convertibilidad en Argentina*. Segundo Informe de Avance. Programa de Investigación Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones del desarrollo en América Latina y el Caribe. CLACSO-ASDI (mimeo).
- FRENKEL, Roberto (2000): «La educación, un camino tortuoso para reducir la desigualdad», *La Nación* (Buenos Aires), 16 de enero.
- GOROSTIAGA, Jorge (2005): *La democratización de la gestión escolar: Una comparación de políticas provinciales*. Buenos Aires: UNSAM.
- KISILEVSKY, Marta. (s. f.): *Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Unidad de Investigaciones Educativas. Proyecto Alcance y resultados de las Reformas Educativas en la Argentina, Chile y Uruguay. Ministerio de Educación de la Nación.
- MIRANDA, Estela y Silvia SENÉN GONZÁLEZ (2003): *Inclusión social, comunidades y educación*. Seminario de Cooperación Canadá-Argentina, 10 al 12 de abril, Universidad Nacional de Córdoba.
- y Nora LAMFRI (2003): *Políticas de reforma del sistema educativo en los noventa*. Córdoba: Brujas.
- MONTALDO, Susana (2006): Participación en *Foro Hacia un nuevo proyecto educativo nacional*. Senado de la Nación. (Buenos Aires), mayo. Versión taquigráfica.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (2002). *El financiamiento educativo en tiempos de crisis*. Buenos Aires (mimeo).
- (2005): *Descentralización, financiamiento y después en el sistema educativo argentino*. Buenos Aires (mimeo).
- NAISHTAT, Federico (2005): «Argentina en las vísperas de diciembre 2001. Tomar la palabra. Estudios sobre la protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea», en Federico SCHUSTER, Francisco NAISHTAT, Gabriel NARDACCHIONE y Sebastián PEREYRA (comps.): *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros-Facultad de Ciencias Sociales.
- ORTEGA y GASSET, José (1926): *Obras completas II*. Madrid: Taurus.
- PAGINA 12 (2006): «Por una vuelta a clase sin paros» (Buenos Aires), 24 de febrero.
- ROSANVALLON, Pierre (2007): «Mundialización e identidades. Democracia y sentimiento nacional». Conferencia en Buenos Aires, Alianza Francesa, 21 de noviembre.
- SENÉN GONZÁLEZ, Silvia (2000a): «Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia», *Revista Alternativas* (San Luis), año 5, núm. 18, octubre. Facultad de Ciencias Humanas, Laboratorio de Alternativas Educativas, Universidad Nacional de San Luis.
- (2000b): «Ajuste y reforma educativa: Dos lógicas en pugna», en Thomas FLEMING y Silvia SENÉN GONZÁLEZ (comps.): *Reformas educativas en Argentina y Canadá. Trama social, gestión y agentes de cambio*. Buenos Aires: Biblioteca Norte/Sur-Embajada de Canadá.
- (2006): «¿Cómo lo convenzo de que vale la pena estudiar?», *La Voz del Interior* (Córdoba), agosto. (Suplemento Educativo).
- y Aída ARANGO (1997): «La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?», en Oscar OSZLAK (comp.): *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: CEA-CBC-Universidad de Buenos Aires.
- SIGAL, Silvia y Gabriel KESSLER (1997): «La hiperinflación en Argentina. Comportamientos y representaciones sociales», en D. CANTÓN y J. JORRAT (comps.): *La investigación social hoy*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- TEDESCO, Juan Carlos (2004): «Fortalecer el tiempo de clases», *La Nación* (Buenos Aires), 20 de noviembre.
- (2005): *Opiniones sobre política educativa*. Buenos Aires: Granica.
- TERIGI, Flavia (2005): «Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional», en Juan Carlos TEDESCO (comp.): *¿Cómo*

*superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE UNESCO-MECYT.

TIRAMONTI, Guillermina (2003): *La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación*. Buenos Aires: FLACSO.

TORRE, Juan Carlos (1999): «Las transformaciones del estado en el período 1999-2003» [en línea]. Argentina. Revista *Aportes de la Asociación de Administradores Gubernamentales* núm. 14, Primavera (www.ag.org.ar).

UTE (2006): «Incentivo Docente. Una conquista de los Trabajadores de la Educación» [en línea]. Argentina. (www.ute.org.ar).

YEBRA, Yolanda (2007): «El malestar docente: razones de una conflictividad que crece» [en línea]. Argentina. *La Nación* (www.lanacion.com.ar).

ZERZAN, John (2006): «Girando en el vacío. El fracaso del pensamiento simbólico» [en línea]. (<http://caosmosis.acracia.net/>).

## 4. El impacto de las reformas educativas neoliberales en la práctica de los docentes

El caso de Ontario, Canadá\*

Daniel Schugurensky, Sara Carpenter y Nadya Weber

En Canadá, gran parte del análisis y el debate sobre neoliberalismo y educación se concentra en los supuestos teóricos, los valores normativos y en las implicaciones prácticas de las políticas públicas. Lo que a menudo falta en nuestra comprensión del impacto que las políticas neoliberales tuvieron en el campo de la educación, al menos en Canadá, es un análisis de los cambios en el trabajo cotidiano de los docentes en el contexto de una nueva ética y de nuevas reglas de juego en donde predominan los intereses y los valores del mercado. Como señaló Harvey (2005), cuando analizamos el neoliberalismo, debemos prestar atención a la desconexión entre la teoría del neoliberalismo, la práctica de formación de políticas y el impacto de estas políticas sobre la realidad que viven diferentes comunidades. Harvey sostiene que en esta triangulación pueden observarse las contradicciones que encierra la afirmación neoliberal acerca de servir al bien público a través de intereses privados. Con el objetivo de examinar el impacto de las políticas neoliberales sobre la práctica cotidiana de las escuelas y las aulas, llevamos a cabo entrevistas y trabajamos con grupos focales de docentes de primaria y secundaria, con educadores de adultos y con administradores de escuelas.

Este estudio forma parte de un proyecto más extenso titulado «Reforma educativa en Ontario: Opiniones desde el terreno», que apunta a comprender los principales cambios que se produjeron durante los últimos treinta años en la práctica educativa en la provincia de Ontario, en relación con la reforma neoliberal de las políticas, y que abarca la educación básica, la de adultos y la superior. En este capítulo nos concentramos en la educación básica y en la de adultos. Los principales

\* Traducción de Inés Gugliotella.